

Zeitschrift für das gesamte
REDITWESEN

75. Jahrgang · 1. Oktober 2022

19-2022

Digitaler
Sonderdruck

Pflichtblatt der Frankfurter Wertpapierbörse
Fritz Knapp Verlag · ISSN 0341-4019

DIE GENOSSENSCHAFTLICHE FINANZGRUPPE

2022

Strukturelle Einflussnahme durch Regulierung? –
eine kritische Analyse

Daniel Quinten

50 JAHRE
BVR

Daniel Quinten

Strukturelle Einflussnahme durch Regulierung? – eine kritische Analyse

Die Fülle regulatorischer Neuerungen im Bankensektor scheint kaum ein Ende zu finden. Die gesetzlichen und regulatorischen Baustellen sind zum Leidwesen der Banken mannigfaltig. Gerade im Bereich der klassischen Solvenzregulierung sowie bei Themen der Sanierung und Abwicklung von Instituten sind dabei in jüngster Zeit obendrein Entwicklungen zu beobachten, die den Eindruck vermitteln, dass die Regulierung im Bankensektor im weitaus stärkeren Maße als bisher auf eine strukturelle Einflussnahme auf bestimmte Geschäftsmodelle im Bankenbereich ausgerichtet ist. Dies gilt besonders für Geschäftsmodelle in Form von Verbänden mit institutsbezogenen Sicherungssystemen wie zum Beispiel im deutschen Genossenschaftssektor und zielt damit letztlich auf die Fundamente des deutschen „Drei-Säulen-Modells“.

Anhaltspunkte für diese Entwicklung finden sich im zurzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren zu Änderungen der Kapitaladäquanzverordnung (CRR), insbesondere mit Blick auf Vorschläge zur Behandlung bestimmter Verbundforderungen bei Anwendung des dauerhaften Partial Use durch ein Institut sowie bei Beteiligungspositionen. Ferner ist abzuse-

tige strukturelle Konsequenzen könnten sich schließlich bei einem Aufgreifen von Empfehlungen aus aktuellen Länderberichten des Internationalen Währungsfonds (IWF) über das makroprudenzielle Rahmenwerk sowie das Krisenmanagement in Deutschland ergeben.

Es stellt sich die Frage, ob derartige Entwicklungen von zutreffenden Überlegungen ausgehen und in ihren strukturellen Auswirkungen die Finanzstabilität fördern oder aber nicht eher ohne Not zu einer Schädigung bewährter und krisenfester Strukturen und letztlich zur Infragestellung der Finanzierung der deutschen mittelständischen Wirtschaft führen.

Dauerhafter Partial Use und Beteiligungen

Mit dem gegenwärtigen Gesetzgebungsprozess zur Änderung der Kapitaladäquanzrichtlinie (CRR) wird primär das Ziel verfolgt, die Vorgaben des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, allgemein bekannt als „Basel IV“ oder „Finalisierung von Basel III“, auf europäischer Ebene zu implementieren. In dem äußerst umfangreichen Gesetzespaket steckt die

das arbeitsteilige Vorgehen zwischen Zentralbank und örtlichen Genossenschaftsbanken haben und geeignet sein, dieses in Gänze zu schwächen, zumindest aber Kreditkonditionen für Unternehmen zu verschlechtern. Exemplarisch wird dies an zwei Punkten besonders sichtbar.

Zunächst geht es um die Behandlung von Forderungen gegenüber Instituten, die demselben institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Für derartige Forderungen sieht die CRR im Kreditrisikostandardansatz (KSA), der von den allermeisten Genossenschaftsbanken genutzt wird, ein Risikogewicht von null Prozent vor. Für Institute, die dem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören, aber, wie die DZ Bank, den auf internem Rating beruhenden Ansatz (IRBA) zur Ermittlung der Eigenmittelanforderungen anwenden, gibt es bisher die Möglichkeit, diese Forderungen aus dem eigentlich verwendeten IRBA auszunehmen und nach dem KSA zu behandeln. Diese Verfahrensweise wird als dauerhafter Partial Use bezeichnet.

Beeinträchtigung der Zentralbankfunktion möglich

Entfiele, wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, diese Möglichkeit, würde sich nicht nur das bisherige Risikogewicht von null Prozent für Forderungen an Institute desselben institutsbezogenen Sicherungssystems signifikant erhöhen, sondern auch die Finanzierungsbedingungen der örtlichen Genossenschaftsbanken würden sich verschlechtern und die Zentralbankfunktion der DZ Bank, etwa in Form der Liquiditätsaus-

„EDIS wurde im Juni 2022 bis auf Weiteres zurückgestellt.“

hen, dass das von der Kommission für Anfang 2023 angekündigte Legislativpaket für Änderungen des Krisenmanagements von Instituten (CMDI-Review) an bewährten Strukturen rütteln könnte. Mittelfris-

Tücke aber im Detail. Auf den ersten Blick bloß technisch anmutende Änderungen oder Auslassungen gegenüber der gegenwärtigen Verordnung können gravierende Auswirkungen für



gleichsfunktion, massiv beeinträchtigt. Dass derartige Vorschläge Auswirkungen auf das Geschäftsmodell und die Kostenstruktur, letztlich auf die Konditionen an Kunden der Genossenschaftlichen Finanzgruppe hätten, liegt auf der Hand. Rat und Europäisches Parlament haben sich diesbezüglich noch nicht abschließend positioniert, wenngleich es aufgrund der Überzeugungsarbeit des BVR Signale gibt, die, was ausdrücklich zu begrüßen wäre, für eine Beibehaltung des Status quo plädieren.

Ein zweiter Aspekt, der vonseiten einzelner Abgeordneter des Europäischen Parlaments eingebracht wurde, betrifft die Behandlung von Beteiligungen an anderen Banken, unter anderem in Verbänden. Aktuell sieht die CRR für solche Beteiligungen grundsätzlich ein Risikogewicht von 100 Prozent vor. Auch wenn die Eigenmittelunterlegung für Beteiligungen generell erhöht werden soll, sollen Beteiligungen in Verbänden nach den Vorschlägen der Kommission ihr bisheriges Risikogewicht beibehalten. Aus dem Europäischen Parlament gibt es aber Forderungen, das Risikogewicht auf bis zu 250 Prozent zu erhöhen.

Eine derartige Erhöhung des Risikogewichts hätte naheliegende und signifikante Auswirkungen auf Verbände, bei denen örtliche Banken (natürlich) an Zentralinstituten und Verbunddienstleistern beteiligt sind. Dass es die Verbunddienstleister überhaupt gibt, folgt im Übrigen der genossenschaftlichen DNA: Was einer allein nicht schafft, das schaffen viele. Die Auswirkungen der Gesetzesänderung würden sich unter anderem in einer deutlichen Erhöhung der Eigenmittelunterlegung für diese Positionen bei örtlichen Banken zeigen – und damit letzten Endes auch wieder Niederschlag in den Kundenkonditionen finden müssen.

Überarbeitung des Krisenmanagements – CMDI-Review

Als zweiter Punkt hat auch die anstehende Überarbeitung der bestehenden Regelungen zum Krisenmanagement einschließlich der Einlagensicherung strukturelle

Relevanz für den genossenschaftlichen Bankensektor. Die EU-Kommission sowie auch andere europäische Player streben seit Jahren die Errichtung eines vergemeinschafteten europäischen Einlagensicherungssystems (European Deposit Insurance Scheme – EDIS) an.

Die Differenzen zwischen den Mitgliedsstaaten hinsichtlich einer Vielzahl von Aspekten eines solchen Systems waren jedoch so elementar, dass trotz intensiver Bemühungen der EU-Kommission und zuletzt auch des Präsidenten der Eurogruppe wiederholt keine Einigung erzielt werden konnte. EDIS wurde daher im Juni 2022 bis auf Weiteres zurückgestellt. Zwar wird damit eine mit Blick auf die Institutssicherung potenziell besonders weitreichende Strukturänderung zunächst zurückgestellt, bleibt aber langfristiges Ziel der Kommission zur Vollendung der Bankenunion.

Überarbeitung der Europäischen Richtlinie

Dennoch können auch die ungeachtet dessen vorangetriebenen Änderungen am so genannten Krisenmanagement signifikante Auswirkungen haben. So soll die Kommission im Auftrag der Eurogruppe nunmehr einen legislativen Vorschlag zum Review des gesamten Krisenmanagements und der nationalen Einlagensicherung (Crisis Management and Deposit Insurance Framework – CMDI) bis Ende 2022 vorlegen und diesen bis zum Ende des institutionellen Zyklus Anfang 2024 finalisieren. Im ersten Halbjahr 2021 hatte die Europäische Kommission bereits eine öffentliche und eine gezielte Konsultation dazu vorgenommen. Kern der Initiative ist eine Überarbeitung der Europäischen Richtlinie für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD), der Europäischen Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRMR) sowie der Europäischen Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD).

Im neugefassten Krisenmanagement soll über eine Harmonisierung und Ausweitung der Definition des „öffentlichen Interesses“ (Public Interest Assessment) der



Foto: BVR

Daniel Quinten



Mitglied des Vorstands, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V. (BVR), Berlin

Laut Daniel Quinten sind die gesetzlichen und regulatorischen Baustellen für die Banken derzeit „mannigfaltig“. Vor allem im Bereich der klassischen Solvenzregulierung sowie bei Themen der Sanierung und Abwicklung gewinnt er den Eindruck, dass es bei der Regulierung im Bankensektor stärker als bisher die Tendenz gebe, strukturelle Einflussnahme auf bestimmte Geschäftsmodelle im Bankenbereich auszuüben. Dies gelte vor allem bei Verbänden mit institutsbezogenen Sicherungssystemen, wie es der Genossenschaftssektor sei. Anhaltspunkte dafür sieht der Autor vor allem im laufenden Gesetzgebungsverfahren zur CRR. Als Beispiel nennt er unter anderem die Änderungsvorschläge in der Behandlung von Forderungen gegenüber Instituten, die demselben institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Kommen diese Änderungen, könnte sich das Risikogewicht solcher Forderungen beispielsweise für die DZ Bank von null Prozent deutlich erhöhen und dadurch die Finanzierungsbedingungen der örtlichen Genossenschaftsbanken verschlechtern. (Red.)

vollständige Abwicklungsrahmen auf kleine und mittlere Banken ausgeweitet und die Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen durch die nationalen Einlagensicherungssysteme erleichtert werden.

Der Review der Einlagensicherungsrichtlinie könnte zusätzlich eine Begrenzung bestehender nationaler Wahlrechte sowie insbesondere die Harmonisierung des sogenannten „Least Cost Tests“ bein-

halten. Dieser soll sicherstellen, dass alternative Maßnahmen – also solche, die im Insolvenzverfahren den Zugang der Einleger zu den gedeckten Einlagen wahren – die Mittel des Sicherungssystems nicht stärker belasten als eine Einlegerentschädigung. In Deutschland sind zwar lediglich präventive Maßnahmen in nationales Recht umgesetzt, dafür haben diese jedoch eine herausragende Bedeutung für institutsbezogene Sicherungssysteme wie das des BVR.

„Die EU und ihre Banken haben seit der Finanzkrise viel erreicht.“

Die Eurogruppe stellt in ihrem Auftrag an die Kommission grundsätzlich fest, dass ein „funktionierender Rahmen für institutsbezogene Sicherungssysteme zur Umsetzung von Präventivmaßnahmen“ beibehalten werden soll. Dennoch ist der geplante CMDI-Ansatz kritisch zu sehen. So würde eine Ausweitung des Abwicklungsrahmens auf kleine und mittlere Institute zu neuen finanziellen Belastungen aus zusätzlichen MREL-Anforderungen (MREL: Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities) auch bei diesen Banken sowie zu bürokratischen Erfordernissen durch ein Abwicklungsreporting führen.

Weitere Belastung

Eine weitere Belastung für die Häuser entsteht, wenn solche Abwicklungsmaßnahmen durch die Einlagensicherungssysteme finanziert werden müssen. Dies käme einem EDIS durch die Hintertür gleich. Darüber hinaus sollte der „Least Cost Test“ auf alternative Maßnahmen beschränkt bleiben. Eine Anwendung auf präventive Maßnahmen institutsbezogener Sicherungssysteme wäre verfehlt, weil der Insolvenzfall einer Bank gerade verhindert wird. Der Kostenaspekt bei anerkannten institutsbezogenen Sicherungssystemen wird bereits über die zu erfüllenden Anforderungen des Artikel 113 Absatz 7 CRR hinreichend abgedeckt.

Die EU und ihre Banken haben seit der Finanzkrise viel erreicht: Die Banken und das für sie entwickelte spezielle Krisen- und Abwicklungsregime sind so stabil wie noch nie. Gerade in der aktuellen Phase hoher Unsicherheit und Verunsicherung darf das nicht derart grundsätzlich infrage gestellt werden. Was nicht heißt, dass es nichts zu tun gibt: Die Kommission sollte ihren Legislativvorschlag auf notwendige technische Verbesserungen des bestehenden und gut

funktionierenden Rahmens fokussieren und damit eine kurzfristige Stärkung und Stabilisierung der erfolgreichen, nationalen Systeme gewährleisten.

Länderberichte des IWF für Deutschland

In Deutschland sind dies insbesondere die institutsbezogenen Sicherungssysteme. Deren Anerkennung, Bestand und Funktionsweise muss auch weiterhin in jeder Form gewährleistet sein. Ein Infragestellen oder eine Beeinträchtigung der institutsbezogenen Sicherungssysteme würde die in Deutschland bestehende Struktur des Genossenschafts- und auch des Sparkassensektors und damit das für die Finanzstabilität wichtige Einlegervertrauen signifikant schädigen.

Im August 2022 wurden vom IWF im Rahmen des Financial Sector Assessment Program (FSAP) zwei Berichte veröffentlicht, deren Empfehlungen schließlich ebenfalls zu erheblichen strukturellen Auswirkungen für Verbände und deren institutsbezogene Sicherungssysteme führen würden. Wenngleich diese zurzeit mit geltendem Recht kaum in Einklang zu bringen wären, sind dennoch an der ein oder anderen Stelle in der Praxis Versuche zu erkennen, diese zu antizipieren.

So finden sich zunächst im Länderbericht des IWF vom 3. August 2022 zum makro-

prudenziellen politischen Rahmenwerk und dessen Instrumenten Ausführungen über institutsbezogene Sicherungssysteme unter einer Überschrift, unter der man diese nicht unbedingt erwartet hätte, nämlich unter der Überschrift „Systemrelevante Institute“. Systemrelevante Institute werden dort mit institutsbezogenen Sicherungssystemen in Deutschland in einem Atemzug genannt. In ausdrücklicher Kenntnis, aber unter gleichzeitiger Negierung der Tatsache, dass sich die Mitglieder eines institutsbezogenen Sicherungssystems aus rechtlich unabhängigen, individuell beaufsichtigten und regional beschränkt tätigen Instituten zusammensetzen, wird für die Erfassung des Risikos eine Gruppenkonsolidierung einschließlich eines „Schatten“-O-SII-Scores und spezieller Stresstests gefordert, da nur so die wahre Größe und wirtschaftliche Bedeutung erfasst werden könnte.

Die über Jahrzehnte nachgewiesene risikoreduzierende Funktion institutsbezogener Sicherungssysteme findet nur noch als Randnotiz Erwähnung. Die in der letzten Finanzkrise eindrucksvoll bewiesenen Vorteile dezentraler Struktur wie im Genossenschaftssektor finden sich bei der Bewertung gar nicht mehr. Stattdessen werden gerade in solchen Strukturen angebliche Gleichlauftrisiken festgemacht, die durch die Dezentralität von Entscheidungen und Risikoneigung nachweislich gerade minimiert werden. Darüber hinaus negieren die Forderungen das subsidiäre und lokal verantwortungsbewusste Unternehmertum von Genossenschaftsbanken.

Überlegungen passgenau ausrichten

Noch weitergehende Details liefert der Länderbericht des IWF zum Krisenmanagement und finanziellen Sicherheitsnetzen vom 16. August 2022. Forderungen nach einer Gruppenkonsolidierung werden dort mit Aspekten der Sanierungs- und Abwicklungsplanung verwohen. Soweit der IWF dort ausführt, dass „IPS-Sanierungspläne“, die institutsbezogene Sicherungssysteme für die ihm angehörenden Institute erstellen können, sich stärker mit der Frage beschäftigen sollen, welche Szenarien zu einer Notla-



ge des institutsbezogenen Sicherungssystems führen und welche Auswirkungen dies auf zur Verfügung stehende Handlungsoptionen hätte, unterliegt der IWF offenbar einer Fehlvorstellung über Sinn und Zweck eines solchen „IPS-Sanierungsplans“ gemäß den aktuellen gesetzlichen Grundlagen.

Beim „IPS-Sanierungsplan“ geht es gerade nicht um die Frage einer Schieflage des institutsbezogenen Sicherungssystems, sondern um die Frage, wie sich die dem institutsbezogenen Sicherungssystem angehörenden Institute zunächst aus eigener Kraft mit wirksamen, ex ante analysierten Handlungsoptionen gegen eine Schieflage stemmen können. Erst wenn diese lokalen Maßnahmen nicht mehr ausreichen, kämen Handlungsoptionen des institutsbezogenen Sicherungssystems in Betracht. Ähnlich gruppenlastig äußert sich der IWF mit Blick auf die Abwicklungsplanung.

Da der Ausfall eines einzelnen Instituts nur dann weniger wahrscheinlich sei, solange das institutsbezogene Sicherungssystem nicht selbst in eine Notlage gerate, sollten entsprechende Szenarien und Überlegungen für den Ausfall an einer größeren Gruppe von Instituten oder am institutsbezogenen Sicherungssystem selbst anknüpfen und die Abwicklungs-

planung damit letztlich auch auf der Ebene des institutsbezogenen Sicherungssystems erfolgen. Diese Forderungen des IWF stellen die Grundstruktur der Genossenschaftlichen Finanzgruppe auf den Kopf und versuchen, Vorgaben für Konzerne schablonenartig auf Verbundstrukturen zu übertragen, statt Überlegungen passgenau an Verbundstrukturen auszurichten.

Finanzstabilität nicht ohne Not gefährden

Kommen wir abschließend zurück auf die eingangs gestellte Frage, ob die skizzierten regulatorischen Änderungen, würden diese umgesetzt, durch zutreffende Überlegungen zur Finanzstabilität begründet wären oder aber ohne Not nachweislich in vergangenen Krisen bewährte genossenschaftliche Strukturen gefährden. Die Antwort auf diese Frage ist eindeutig: Die im Raum stehenden Vorschläge und Empfehlungen beschädigen die Finanzstabilität, sind deshalb schädlich, unbegründet und negieren empirische Erkenntnisse. Genossenschaftliche Verbundstrukturen mit institutsbezogenen Sicherungssystemen, die dazu geführt haben, dass seit deren Bestehen noch nie ein Kunde einer Bank einen Verlust seiner Einlagen erlitten hat, noch nie ein Einleger entschädigt

werden musste und noch nie die Insolvenz einer Bank erfolgt ist, werden in Verkennung dieser Tatsachen als besondere Risikoquelle ausgemacht.

Dieser jahrzehntelangen Erfolgsgeschichte für die Finanzstabilität nunmehr aus verschiedenen regulatorischen Richtungen die Arbeit zu erschweren und deren Substanz infrage zu stellen ist kontraproduktiv und verunsichert grundlos Verbraucher und Einleger. Statt Diversität und Dezentralität von Strukturen im Bankensektor einschließlich des „3-Säulen-Modells“ in Deutschland als Stabilitätsanker anzuerkennen, wird „Gleichmacherei“ in Form von Gruppenkonsolidierung und Konzernierung postuliert, die im Krisenfall dann aber tatsächlich europaweite „Gleichlaufprobleme“ mit sich bringen würden. Erkenntnisse aus der letzten Finanzkrise werden dabei in atemberaubender Art und Weise beiseitegeschoben.

Der BVR jedenfalls wird nicht nachlassen, gegenüber den Entscheidungsträgern für die Vorzüge der genossenschaftlichen Verbundstrukturen zu werben, auch wenn er dabei Sisyphos nacheifern muss. Es gilt, bewährte und funktionierende Strukturen zu stärken und gerade die Arbeit institutsbezogener Sicherungssysteme im Interesse der Finanzstabilität so effizient wie möglich zu erhalten. █